



DE LA COOPERACIÓN A LA COMPETICIÓN: LA INTELIGENCIA ECONÓMICA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Gustavo Díaz¹
UNISCI

Resumen:

España está sufriendo el impacto de la falta de confianza de los mercados internacionales y ha tenido serios problemas en el acceso al crédito. Por lo que no descubrimos nada nuevo al afirmar que la economía es un factor transversal que condiciona, de forma directa e indirecta, nuestras alternativas en otros asuntos y es clave para la seguridad y el bienestar de un Estado. El cómo acomodar las estructuras nacionales de inteligencia para dar respuesta a las amenazas relacionadas con los asuntos económicos será un punto importante en las distintas estrategias de seguridad publicadas en España en 2011 y 2013. En este trabajo de investigación trataremos de arrojar luz sobre la situación actual de la llamada inteligencia económica en España y de cómo las distintas estrategias de seguridad nacional y documentos adyacentes de los distintos gobiernos, recogen y articulan esta importante herramienta (la inteligencia económica) para la protección y la promoción de los intereses de España en materia económica.

Palabras clave: Inteligencia económica, seguridad, economía, nacional, mercados.

Title in English: "From Cooperation to Competition: Economic Intelligence in the Framework of the National Security Strategy 2013"

Abstract:

Spain suffers the impact of a lack of credibility in the international markets and has gone through serious problems in its access to credit. It is far from a novelty to state that the economy is a transversal factor that conditions, either directly or indirectly, our alternatives in other issues and that is key for a state's security and welfare. How to adjust national structures of intelligence to provide answers to threats related to economic issues has become a very important point in the security strategies published in 2011 and 2013. In this article, we will try to shed some light on the current situation of the so-called economic intelligence in Spain, and how each of the strategies of national security along with the accompanying documents from different governments, explain and articulate this important tool (economic intelligence) in order to protect and promote Spain's interests in the economic realm.

Keywords: *Economic intelligence, Security, Economy, National, Markets.*

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Gustavo Díaz Matey es profesor asociado de la UCM y gestor de inteligencia de ICEX España, Exportación e Inversiones.



1. Introducción. Contexto general en el que se incardina el documento

Estamos siendo testigos de las consecuencias de la última crisis financiera y económica a nivel mundial. España y los españoles estamos sufriendo el impacto de la falta de confianza de los mercados internacionales y el acceso al crédito. Por lo que no descubrimos nada nuevo al afirmar que la economía es un factor transversal que condiciona, de forma directa e indirecta, nuestras alternativas en otros asuntos y es clave para la seguridad y el bienestar de un Estado. El cómo acomodar las estructuras nacionales de inteligencia para dar respuesta a las amenazas relacionadas con los asuntos económicos será un punto importante en las distintas estrategias de seguridad publicadas en España en 2011 y 2013.

En este trabajo de investigación trataremos de arrojar luz sobre la situación actual de la llamada inteligencia económica en España y de cómo las distintas estrategias de seguridad nacional y documentos adyacentes de los distintos gobiernos, recogen y articulan esta importante herramienta (la inteligencia económica) para la protección y la promoción de los intereses de España en materia económica. Cuyo objetivo último es el de anticipar y/o adaptarse al cambio a través de la capacidad de aplicar un entendimiento de la realidad en el momento oportuno.

Al terminar la Guerra Fría pensábamos que las relaciones internacionales entraban en una época donde el uso de la fuerza quedaría relegado a un segundo plano. Sin embargo, la historia nos enseña que el colapso de la Unión Soviética como unidad política en diciembre de 1991 simbolizó el paso a una nueva etapa en la diplomacia internacional mucho más insegura y a pesar de que se han producido cambios significativos desde entonces, nos encontramos ante un periodo con una gran violencia en la esfera internacional, donde coexisten nuevas manifestaciones de amenazas tradicionales con riesgos y amenazas completamente nuevas.² Esta idea, aunque se encuentra presente tanto en la Estrategia Española de Seguridad de 2011, como en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, no recoge con suficiente claridad y profundidad la situación actual de mayor incertidumbre e interdependencia en todo lo que tiene que ver con la seguridad en la esfera internacional.

“Afrontamos amenazas y riesgos transversales, interconectados y trasnacionales...”³.

“A los riesgos y amenazas tradicionales se suman, en efecto, otros nuevos de naturaleza generalmente trasnacional que se interconectan y potencian su peligrosidad a la vez que aparecen nuevos espacios abiertos que facilitan su expansión e impacto”⁴.

Para poder alcanzar a comprender el alcance de tales afirmaciones, debemos entender que, un escenario como el de la Guerra Fría, con todos sus riesgos y peligros, basada en las luchas de poder de las dos superpotencias, era más fácil de manejar que un mundo como el actual, donde los centros de decisión se han dispersado enormemente. De hecho, hoy en día los Estados son más débiles (en relación al impacto de las sorpresas estratégicas y la gestión de los riesgos y amenazas a los que deben hacer frente) de lo que solían ser debido

² Richard Ullman define “amenaza a la seguridad nacional” como: acción o secuencia de eventos que en un breve lapso de tiempo degradan la calidad de vida de los habitantes de un Estado o reducen la gama de opciones políticas a disposición de un gobierno, de un Estado, de particulares o de entidades no gubernamentales (personas, grupos, o empresas); Ullman, Richard H.: “Redefining Security”, *International Security*, vol. 8, nº 1 (Summer 1983), p.133

³ “Estrategia Española de Seguridad” (2011).

⁴ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p.6



principalmente a que el desarrollo de las comunicaciones en Internet, ha hecho mucho más difícil para los gobiernos controlar los movimientos de personas e información, pero también a que el Estado se ve presionado por el incremento de poder de diversos actores internacionales (estatales y no estatales). Como resultado de este tipo de tendencias, el presente periodo en la historia puede ser caracterizado como de desregulación internacional; donde aún no están claras las nuevas reglas del juego.⁵

Nos encontramos ante un mundo que ya no es ordenado por Occidente, donde Europa está en declive como actor internacional y, por tanto, también sus políticas de condicionalidad en relación a la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos y en donde Estados Unidos se encuentra en clara retirada haciendo que el *eje atlántico* pierda importancia progresivamente a favor de la zona del Pacífico.⁶ Todo lo cual refuerza la posición internacional tanto de los mercados emergentes como de los actores no estatales.

Dicho esto, es necesario matizar que si bien durante toda la década de los 90 del siglo XX se convirtió casi en un cliché el asegurar que la competición y el mercado reemplazarían las luchas ideológicas que mantuvieron 40 años de Guerra Fría y que, debido a la globalización, el Estado quedaría en un segundo plano con el advenimiento de los mercados globales, estas ideas han quedado fuertemente matizadas debido a la crisis financiera internacional y a día de hoy los Estados siguen jugando un papel clave en las relaciones internacionales.

Este argumento es clave para entender, por un lado, el creciente interés de los diferentes Estados de nuestro entorno por la inteligencia económica en los últimos 20 años y la consecuente puesta en marcha de estructuras acordes con estas ideas. Algo reprochable a priori a las Estrategias de Seguridad españolas (tanto a la de 2011 como a la de 2013) las cuales mencionan el tema de la inteligencia económica de forma sucinta, aunque con un claro carácter transversal y aglutinador, estando presente como solución a muchos de los desafíos actuales, pero cuyo desarrollo legislativo posterior es, lamentablemente, aún una asignatura pendiente varias veces postergada.

Por otro lado, hoy en día los grandes desafíos globales y la falta de recursos propios suficientes nos imponen la necesidad de establecer alianzas, obligándonos a engarzar nuestros intereses vitales, ya a priori poco claros en su definición, a los intereses “comunes” de la Unión Europea quien, entre otras razones, debido al exceso de confianza en las capacidades del mercado, se encuentra inmersa en una profunda crisis.⁷ Paradójicamente, la necesidad de cooperación que proclama la Estrategia 2013, choca frontalmente con estos momentos de crisis internacional donde los Estados tienden a aplicar controles a las importaciones y las exportaciones para proteger sus mercados nacionales y, en última instancia, sus puestos de trabajo. Así, aunque es cierto que los Estados hacen de la cooperación una herramienta básica para hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre la esfera internacional, también compiten para proteger lo que consideran sus intereses nacionales.

⁵ *Ibid.*, p.10.

⁶ Entrevista a Antonio Marquina Barrio (Diciembre de 2013).

⁷ Reflejada en el fracaso de la política de vecindad, las políticas migratorias de la Unión o en el fiasco de las políticas para el Mediterráneo.



2. La importancia creciente de los asuntos económicos en las agendas de seguridad de los Estados

Si el desarrollo de las potencias imperiales hizo que el mundo fuese mucho más grande, la globalización está haciendo que el mundo sea mucho más pequeño; donde las cuestiones económicas y la empresa han dejado de ser un elemento secundario y han pasado a convertirse en una cuestión capital de seguridad nacional.⁸ Donde el poder económico y no solo el militar es cada vez más un claro indicador del poder de un Estado. De hecho, hoy en día la economía ha adquirido un carácter global y sin embargo, la política sigue siendo mayoritariamente local.⁹ Es más, ya a principios de los años 90 el entonces director de la CIA, William Webster,¹⁰ afirmaba que a pesar de que la proliferación nuclear, el terrorismo y los conflictos regionales, las cuestiones económicas se encontraban en el primer puesto de las prioridades de la comunidad de inteligencia ya que el poder económico comenzaba a ser una pieza clave para el estatus de los Estados.¹¹

Sólo, tres años después, y en esta misma línea, R. James Woolsey, el entonces nuevo director de la CIA, afirmaba ante el Comité de Inteligencia del Senado estadounidense que el espionaje económico sería una cuestión clave para la comunidad de inteligencia estadounidense en los próximos años. Estas palabras no sólo refuerzan la idea de la importancia de la economía como factor clave de la seguridad nacional, también reflejan los esfuerzos de otros actores a este respecto.¹²

Más de veinte años más tarde, la Estrategia Española de Seguridad de 2011 recoge estas ideas “*El modelo económico sostenible es la base de la estabilidad y el desarrollo social*”.¹³ Y por tanto “...será responsabilidad del Estado y de los Agentes Económicos garantizar la integridad de los mercados y la fortaleza del sistema financiero, la seguridad del comercio y el fomento de un crecimiento económico equilibrado”.¹⁴ Algo que también se plasma en la

⁸ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 28; Barrería, José Luis: "El Servicio Secreto entra en la Guerra Económica", *El País*, 26 de marzo de 2012, en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/03/26/actualidad/1332762326_179566.html; Rustmann, F. W. (2002): *CIA, Inc: Espionage and the craft of business intelligence*, Washington, D.C, Brassey's. p. 121; Wright, Jeffrey W.: "Intelligence and economic security", *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 5, nº 2 (1991), pp. 203-221; Sanz Roldan, Félix: "El Centro Nacional de Inteligencia ante el reto de la seguridad Económica", *Inteligencia y Seguridad*, nº 9 (Diciembre de 2010).

⁹ Sauvé, P., y Zampetti, A. B. (1995): *New dimensions of market access in a globalising world economy*, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD documents, París; Díaz A.: "El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España", Observatorio de la política exterior española (OPEX), *Documento de Trabajo*, nº 3 (2006), p.55; Brander, A. James (1998): "Economics of Economic intelligence", en Potter, E. H.: *Economic intelligence & national security*, Ottawa, Carleton University Press, p.206.

¹⁰ CIA Director Webster: "Remarks at the World Affairs Council of Boston", Boston, Massachusetts (12 April 1990), Central Intelligence Agency, Public Affairs, Washington.

¹¹ Autores como Jessica Tuchman Mathews, no tardaron en incluir en esta redefinición de lo que supone una amenaza a la seguridad nacional, los riesgos medioambientales, con características globales o la competición por el control de los recursos naturales ya en última estancia estos contribuyen a la degradación política y económica de un Estado.

¹² Hearing of the Senate Select Committee on Intelligence: "Nomination of R. James Woolsey to become Director of Central Intelligence" (2 February 1993); Michal, Kristen: "Business counterintelligence and the role of the U.S. intelligence community", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 7, nº 4 (1994); Sean, Gregory: "Economic Intelligence in the Post- Cold War Era: Issues for reform" (1997), en: <http://www.fas.org/irp/eprint/snyder/economic.htm>; Lewis, Jonathan E.: "National security and capital markets", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 6, nº4 (1993), p. 507.

¹³ "Estrategia Española de Seguridad" (2011), p.55.

¹⁴ *Ibid.*



Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, “*El concepto de seguridad en el siglo XXI debe ser amplio y dinámico, ... abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas.*”¹⁵

Actualmente los distintos servicios de inteligencia occidentales se enfrentan a una creciente gama de cuestiones relacionadas con la economía con claras implicaciones en la seguridad nacional, como la transferencia de tecnología, el espionaje contra las empresas nacionales, problemas relacionados con la balanza comercial, el control de la deuda, y otros aspectos relacionados con la base de los mercados financieros altamente sofisticados e interdependientes; en este sentido cabe destacar el Proyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado español que plasma los esfuerzos que en la última década España ha realizado para incrementar su presencia económica en el exterior, (Art. 19) con varios ministerios implicados (capítulo I, Sujetos de la Acción Exterior del Estado) con el fin de maximizar las oportunidades para la empresa española y mejorar la unidad de acción y la coordinación en materias de acción exterior.¹⁶

De igual modo, la Ley 11/2002 de 6 de mayo de 2002 reguladora del Centro Nacional de Inteligencia español también está en esta línea cuando en su artículo 4a reza que una de las principales funciones del CNI será la de: “*Obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro o fuera del territorio nacional*”¹⁷ haciendo clara referencia no sólo a la importancia de proteger la economía y el comercio como intereses estratégicos de España también subraya el “promover” los intereses de España en estas materias, en referencia clave a la maximización de las oportunidades que la esfera internacional presenta. Posteriormente, pero también en esta línea, en 2010 Felix Sanz Roldán, Director del Centro Nacional de inteligencia afirmaba;

“*Los Servicios de inteligencia, lógicamente, no podían permanecer ajenos a esta nueva realidad y de una manera consciente situaron las cuestiones económicas como una de sus prioridades*”¹⁸

Comprobamos, por lo tanto, que junto con otros documentos estratégicos, ambas estrategias de seguridad españolas entienden la seguridad económica como parte esencial de nuestra seguridad.¹⁹ Ciertamente es que por las circunstancias actuales la inestabilidad económica es una de las principales amenazas y así podemos leer en la Estrategia de 2013 “*la crisis financiera y económica que actualmente afecta a España, a la zona euro y a parte importante de las economías mundiales representa uno de los mayores retos para la Seguridad Nacional y extrema la necesidad de ser eficientes en la respuesta*”.²⁰

Si atendemos a otras Estrategias de Seguridad en aliados y países de nuestro entorno, vemos cómo éstas también recogen la importancia de las cuestiones económicas en relación

¹⁵ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p.6.

¹⁶ “Proyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado español”, *Gobierno de España*, http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-51-1.PDF; http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20130614#SevicioExterior.

¹⁷ Ley 11/2002 de 6 de mayo de 2002 reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/111-2002.html.

¹⁸ Sanz Roldán, Félix: “El Centro Nacional de Inteligencia ante el reto de la seguridad Económica”, *Inteligencia y Seguridad*, nº 9 (Diciembre de 2010), p.13.

¹⁹ “Estrategia Española de Seguridad” (2011), pp.12, 55.

²⁰ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 6.



con la seguridad nacional.²¹ Aunque son los franceses los únicos que recogen el término “economic intelligence” en su Libro Blanco de 2013 de la Defensa y la Seguridad Nacional, casi todos los países de nuestro entorno tienen desarrollado sistemas de inteligencia económica.

Una cuestión central en este debate es si (o en qué medida) la Comunidad de Inteligencia de un Estado debería utilizar recursos para apoyar y proteger a las empresas nacionales, teniendo en cuenta el gran desarrollo de empresas de carácter multinacional “deslocalizadas” con poca o ninguna identificación estatal que difuminan lo que tradicionalmente se entiende por “ellos” y “nosotros”.²² Pero es más, se podría decir que la intervención de los servicios de inteligencia en cuestiones económicas podría crear imperfecciones en el mercado, duplicidad en vez de innovación, favorecer la ineficiencia y en hacer percibir la competición como una amenaza a la seguridad nacional y no como un factor necesario para el desarrollo y el progreso económico.²³

Consecuentemente, las empresas que sí son competitivas requieren al Estado un terreno de juego limpio en el que hacer negocios. De hecho, desde el punto de vista del Estado, el patrocinio de ciertas empresas como estratégicas para el interés nacional, puede desembocar en lo que se conoce como “el dilema del prisionero”, donde otros intereses del Estado se vean comprometidos por la presión de estas empresas ante la satisfacción de sus intereses propios, que naturalmente no serán coincidentes al 100 % con los del Estado.²⁴

El ejemplo de los Estados Unidos es paradigmático. A principios de los años 90 del siglo XX, Richard Helms afirmaba que la inteligencia debía proteger al tejido empresarial de los esfuerzos de espionaje de otros países, (en clara referencia a China y Francia), y en esta línea va la ley estadounidense contra el espionaje económico de 1996 (The Economic Espionage Act of 1996). Aunque curiosamente, como ha quedado puesto de manifiesto en el último año con las filtraciones de Wikileaks y Snowden, ha quedado claro que Estados Unidos lleva a cabo programas de espionaje masivo incluso contra sus aliados cercanos.²⁵ Parece claro que el Estado tiene cierta obligación de mejorar la competitividad del tejido industrial, mejorar la seguridad de la economía y de las empresas, defendiendo, en último

²¹ "The French White Paper on defence and national security" (2008), en http://www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/Livre_blanco_Press_kit_english_version.pdf; "A Strong Britain in an Age of Uncertainty"; "The National Security Strategy" (2010), en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf; "Australia's National Security Strategy" (23 de enero de 2013), en http://www.dpmc.gov.au/national_security/docs/national_security_strategy.pdf; "Finnish Security and Defence Policy" (2012), en: http://vnk.fi/julkaisukansio/2012/j05-suomen-turvallisuus-j06-finlandsakerhet/PDF/VNKJ0113_LR.En.pdf; "Japan National Security Strategy", (17 de diciembre 2013), en http://www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/18/NSS.pdf; "US National Strategy" (2010), en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

²² En 1967 Harold Wilensky ya establecía en su libro "Organizational Intelligence" una conexión clara entre inteligencia y economía y posteriormente otros autores como Jeffery Wright y Abram Shulsky han ratificado esta línea; Wilensky, Harold H. (1967): *Organizational Intelligence*, New York, Basic Books; Wright, Jeffrey W.: "Intelligence and Economic Security", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 5, nº 2 (Summer 1991), pp. 203–221; Shulsky, Abram y Schmitt, Gary (2002): *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Washington, DC, Brassey's, p. 6.

²³ Entre estos autores: Brander, A. James: "economics of economic intelligence", en: Potter, E. H. (1998): *Economic intelligence & national security*, Ottawa, Carleton University Press, p. 200.

²⁴ Axelrod, R. M. (1984): *The evolution of cooperation*, New York, Basic Books.

²⁵ "Testimony before the Senate's Intelligence Committee", *US Economic Espionage Act* (2 February 1993) en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ294/html/PLAW-104publ294.htm>.



término, el sistema productivo español y potenciando la influencia del país.²⁶ Así se plasma en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, como una de las líneas de acción claves para conseguir la seguridad económica y financiera.²⁷

Sea como fuere, no nos llevemos a engaño, el uso de la inteligencia económica por parte de los Estados no sólo se traduce en posibles ventajas comerciales en un mercado cada vez más global, sino también en un posible incremento del poder relativo de los Estados y de su influencia en la esfera internacional (formas indirectas de conflicto). Esto, en última instancia, repercutirá necesariamente en los esfuerzos que deberán realizar los servicios de inteligencia de los distintos Estados sobre asuntos relacionados con la economía, entendiendo la inteligencia económica como un área en la que los distintos Estados, preocupados en la cooperación ante riesgos y amenazas transnacionales, compiten entre sí. En este sentido, aliados militares son claros competidores en estos asuntos como así lo recoge también la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 donde presenta la contrainteligencia como uno de los distintos ámbitos de actuación en los que España debe de hacer frente a los riesgos y amenazas.²⁸

“Adoptar medidas de contrainteligencia en la defensa de los intereses estratégicos, políticos y económicos de España, para prevenir, detectar y neutralizar las agresiones encubiertas procedentes de otros Estados, de sus servicios de inteligencia y de grupos o personas, que estén dirigidas a la obtención ilegal de información.”²⁹

3. Clarificación terminológica: ¿qué inteligencia económica?

Tenemos que reconocer que la preocupación por la inteligencia económica no es nueva y los temas económicos han estado presentes en las agendas de los distintos “aparatos” de inteligencia desde antes incluso de la creación del sistema de Estados, con la Paz de Westfalia en 1648.³⁰ Se suele decir que Richard Haklunyt (1552-1616) fue uno de los primeros espías económicos del mundo: sus actividades sirvieron de referencia para sentar las bases de lo que se entiende por inteligencia económica.³¹

En esta misma línea, posteriormente encontramos múltiples aproximaciones históricas como el reciente estudio de Keith Hamilton donde relata como Gran Bretaña utilizó fondos de los servicios de inteligencia para comprar bloques accionariales en los muelles de Estambul e

²⁶ Juliet, Allain (2006): Principios de la inteligencia Económica en España; Hernández, Rafael (2003): “La estrategia económica de los Estados, Estrategia Global”; Martín Barbero, Isaac: “Inteligencia Económica: tan lejos, tan cerca”, *Inteligencia y Seguridad*, nº 2 (2007), pp. 107-120.

²⁷ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 44.

²⁸ Gómez, Juan: “Merkel: “Espiar a los amigos es totalmente inaceptable”, *El País*, 24 de octubre de 2013, en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/24/actualidad/1382603983_947738.html; “EE UU dice que sus servicios de espionaje hacen “lo mismo que todos los países”, *El País*, 23 de octubre de 2013, en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/23/actualidad/1382520326_074286.html ; “La NSA espía los ordenadores de los diplomáticos franceses en Washington”, *El País*, 22 de octubre de 2013, en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/22/actualidad/1382456741_632079.html.

²⁹ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p.39; ver también, p. 48.

³⁰ Champion, B.: “Spies (Look) Like Us: The Early Use of Business and Civilian Covers in Covert Operations”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 21, nº 3 (2008); Gordon, Don E.: “Winners and Losers”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 1, nº 3 (1986), p.1.

³¹ Haklunyt the Younger, Richard (1589): *The principal navigations, voyages and discoveries of the English nation*.



influir así sobre la posición de Turquía.³² El trabajo de John Farquharson, detallando los esfuerzos británicos para hacerse con tecnología y científicos alemanes tras la Segunda Guerra Mundial, el estudio de Christopher Andrew, describiendo el papel de la línea X capturando tecnología clave para el desarrollo económico de la Unión Soviética, o las aproximaciones a este objeto que han hecho Kristie Macrackis o Barrett J. Riordan.³³ Curiosamente, todas estas investigaciones tienen algo en común: los esfuerzos clandestinos, el espionaje. El espionaje económico es una función de la inteligencia económica, pero no toda la recolección de carácter económico se hace por medios clandestinos o ilegales. Algo que ya tienen en cuenta tanto la Estrategia Española de Seguridad de 2011, como la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013.³⁴

Así pues, partimos de la premisa de que la inteligencia económica tiene carácter estatal, por lo que tendrá como objetivo la ayuda al proceso de toma de decisiones de la política económica de un Estado, algo totalmente diferente tanto de la llamada “inteligencia competitiva”, como de la “inteligencia empresarial”.³⁵ Estas ideas no son nuevas, y tienen su base argumental en las ideas desarrolladas por Arthur Hulnick, quien siguiendo la estela argumental de otros autores en los años 80 del siglo XX afirmó en 2002 “hay que diferenciar entre la inteligencia para la competitividad de la inteligencia para el planeamiento estratégico”.³⁶ Esto quiere decir que el interés nacional y la protección de la seguridad nacional serán dos elementos claves de este término, como tendremos oportunidad de ver más adelante y que están directamente relacionados con las estructuras estatales tal y como hoy en día las conocemos.

Sin embargo, existe cierta confusión sobre qué entendemos por inteligencia económica y cuáles son sus elementos esenciales, lo que en última instancia condiciona la percepción del universo que investigamos y su posterior análisis. Es probable que, entre otras razones, esta situación se vea motivada por la existencia de intereses contrapuestos de quién se “aventura”

³² *Archivos del Banco de Inglaterra*, M5/538, en

<http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/archivedocs/wwh/2/p4c1p1324-1355.pdf>;

Hamilton, Keith: “Diplomatists, Not Men of Business: The Constantinople Quays Company in Edwardian Economic Diplomacy”, *Diplomacy & Statecraft*, vol. 25, nº 1 (2014); Jeffery, K. (2010): *MI6: The history of the Secret Intelligence Service, 1909-1949*, London, Bloomsbury.

³³ Farquharson, John: “Governed or Exploited? The British Acquisition of German Technology, 1945–48”, *Journal of Contemporary History*, vol. 32, nº 1 (1997), pp. 23–42; Christopher, Andrew y Mitrokhin, Vasili (2005): *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World*, New York, Basic Books; Macrackis, Kristie: “Does Effective Espionage Lead to Success in Science and Technology? Lessons from the East German Ministry for State Security”, *Intelligence and National Security*, vol. 19, nº 1 (spring 2004), pp. 52–77; Barrett, J. Riordan: “State-Sponsored Economic Deception and Its Determinants”, *Intelligence and National Security*, vol. 17, nº 4 (Invierno 2002), pp. 1–30.

³⁴ “Estrategia Española de Seguridad” (2011), p. 68; “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 34.

³⁵ Aunque llevada a cabo de manera informal desde tiempos inmemoriales, comienza a formalizarse su uso en los años 70 del siglo XX, experimentando un gran desarrollo durante los 80 con la publicación del libro de Michel Porter, “Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitor’s”; la inteligencia suele ser encuadrada, de forma errónea, en definiciones más amplias como es la de “Business Intelligence” o gestión del conocimiento. Por lo tanto, lo que se ha dado en llamar “Business Intelligence” (BI), y por otro lado el “Knowledge Management”, (KM) no son definiciones más amplias del término inteligencia y ha sido solo debido a que han sido apoyadas con cierto éxito por distintos sistemas de información, estos términos han tenido una mayor difusión en las empresas; Porter, M. E. (1980): *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*, New York, Free Press; Levitskyi, Valentyn: “Economic Intelligence of the Modern State”, Naval Postgraduate School (March 2001), p.50; Yates, Ronald E.: “U.S. Intelligence Retools to Fight New Brand of Espionage”, *Chicago Tribune*, 30 agosto 1993., en http://articles.chicagotribune.com/1993-08-30/business/9308300057_1_economic-espionage-new-spies-foreign-companies-and-governments.

³⁶ A. Hulnick: “Risky Bussiness”, *Harvard International Review*, vol. 24, nº 2 (2002).



a establecer estas definiciones, pero esta falta de concreción terminológica existente en los primeros estudios sobre estos temas ha sido, lamentablemente, heredada hoy en día y como ya hemos apuntado en otras publicaciones la falta de claridad conceptual limita el avance de este campo de estudio (el de la inteligencia).

El concepto “inteligencia económica” fue acuñado por primera vez en Harvard por Michael Porter; posteriormente el término alcanzó gran relevancia en Francia con la publicación del “Informe Martre” en 1994, la creación de un Consejo de Orientación presidido por Bernard Esambert en 1995 y el Alto Responsable de Inteligencia Económica.³⁷

Por esas mismas fechas el libro preparado por la CIA (Central Intelligence Agency) en 1994, *A consumer guide to intelligence*, definía la inteligencia económica como “aquella inteligencia que concierne a las fuentes económicas, actividades y políticas incluidas la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios, trabajo, financiación, comercio, intercambios y cualquier otro tipo de aspecto del sistema económico internacional.”³⁸ En esta línea Garth Hancock, del Centro para el Comercio y la Diplomacia Comercial en el Instituto de Estudios Internacionales de Monterrey añade a esta definición que “la inteligencia económica es información económica estructurada y relevante para el encargado de tomar decisiones políticas o comerciales, incluyendo datos tecnológicos, financieros y económicos, a través de los cuales se pueda mejorar la posición relativa de la economía de un Estado”.³⁹

En definitiva según vemos en estas definiciones, la inteligencia económica tiene un claro componente estatal ya que ayuda a los Estados a conseguir objetivos regionales, recogiendo información – que es interpretada y diseminada a tiempo – para reducir la incertidumbre de los encargados de tomar decisiones. En esta línea, Philip Zelikow, afirmaba que la inteligencia económica presentaba cuatro condiciones básicas que la asilan y la distinguen de actividades llevadas a cabo por actores no estatales (como empresas). En primer lugar sirve para explotar capacidades de recolección únicas que posee el Estado; en segundo lugar opera en áreas donde no existe una información abierta, clara o suficiente; en tercer lugar opera donde el sector privado no puede llegar por razones evidentes relacionadas con la legalidad; y, por último, responde a requerimientos especiales basados en la seguridad nacional de un Estado.⁴⁰

Es decir, la inteligencia económica la llevan a cabo actores estatales, y está por tanto, relacionada no solo con cuestiones de carácter económico en relación a la seguridad nacional, sino también con el apoyo a las empresas nacionales con intereses en un Estado concreto con el fin de mejorar la posición relativa del mismo, quedando así ligada a la competición entre Estados y empresas por cuotas de mercado, y, en último término, por una posición estratégica en la esfera internacional.⁴¹ Pero, este es un tema hartamente complicado, ya que deberíamos

³⁷ Martre, Henri: *Rapport du groupe intelligence économique et stratégie des entreprises*, París, Comisariat general du plan (Février 1994), p.16 ; Commissariat Général du Plan: "Intelligence Économique Et Stratégie Des Entreprises" (1994), en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000410/0000.pdf>.

³⁸ Central Intelligence Agency (1994): *A consumer's guide to intelligence*, (Washington, D.C.).

³⁹ Hancock, Garth: "U.S. Economic Intelligence Policy and Global Competition", *Monterey Review*, vol. XVI (Spring 1996), en <http://www.mis.edu/mreview/spring96/hancockart>.

⁴⁰ Zelikow, Philip: "American Economic Intelligence: Past Practice and Future Principles," *Intelligence and National Security*, Vol. 12, No. 1, 1997, pp. 164–177; Berkowitz, Bruce y Goodman (2002): *Allan Best Truth: Intelligence in the Information Age*, New Haven, Yale University Press.

⁴¹ Herzog, Jeffrey Owen: "Using Economic Intelligence to Achieve Regional Security Objectives", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 21, nº 2 (2008).



preguntarnos qué entendemos por empresas nacionales en el mundo actual y hasta donde debería apoyar un Estado a esas empresas llamadas “nacionales” con el fin de no menoscabar la libre competencia. Por otro lado, cierto es también que los Estados protegen sus llamados sectores estratégicos, por lo que esa dicotomía entre protección y desarrollo de lo nacional y libre competencia es un tema nada fácil de resolver y que determinará enormemente el futuro desarrollo del llamado Sistema de Inteligencia Económica en nuestro país, como ya lo hizo en su momento en Francia o en Alemania.

4. Líneas de acción sobre inteligencia en las distintas estrategias de seguridad españolas

La primera Estrategia de Seguridad Española publicada en 2011 por el gobierno de Jose Luis Rodriguez Zapatero ya recogía el ámbito informativo como una de las principales esferas sobre la que actuar con el fin de proteger la seguridad y la estabilidad de España.⁴² De igual modo, la Estrategia de 2013 del Gobierno de Mariano Rajoy también entiende que la información es un activo clave sobre el que actuar (cuando habla de la importancia de la marca España y la imagen en el exterior) pero también a proteger, cuando establece la contrainteligencia como una línea de acción estratégica para afrontar los riesgos y amenazas que se ciernen actualmente sobre nuestro país. Así, no sólo aboga por elaborar una normativa actualizada sobre la protección de información clasificada (la actual ley data de 1968)⁴³, sino que también entiende que hay Estados Grupos o individuos que realizan acciones hostiles contra intereses Españoles en el Exterior y por tanto es necesaria una labor de sensibilización protección. Es decir, el Estado español tiene que dedicar recursos a proteger las actividades de ciudadanos españoles en el exterior.⁴⁴

Ambas estrategias relacionan de forma directa la inteligencia con los asuntos económicos en relación a la seguridad nacional. Por tanto, después de su estudio detallado, en este punto concreto, podemos decir que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 tiene un claro componente de continuidad con respecto a la redactada en 2011 por el gobierno Socialista. Dos diferencias principales: En primer lugar en la nueva Estrategia ya se nombra el término “crisis económica internacional” algo que en la de 2011 se obviaba. Por otro lado, la estrategia de 2013 recoge en sus líneas de acción un elemento clave en relación con la inteligencia aplicada a los temas económicos como es la contrainteligencia.⁴⁵

En este sentido, ya en 2011 se propuso crear un Sistema de Inteligencia Económica (SIE) con el fin de analizar la información relevante y facilitar la acción del Estado mediante una mejor toma de decisiones en este ámbito que mejore las capacidades de detección y prevención de actuaciones contrarias a los intereses globales de España y sus sectores estratégicos.⁴⁶ En definitiva, el gobierno socialista veía en esta medida una posibilidad de mejorar la capacidad de resistencia y la cooperación. Algo que también recoge la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 del gobierno de Mariano Rajoy en sus primeros

⁴² “Estrategia Española de Seguridad” (2011), p.10.

⁴³ Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1968-444.

⁴⁴ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 48.

⁴⁵ *op. cit.*, p.39

⁴⁶ “Estrategia Española de Seguridad” (2011), p. 58.



párrafos cuando habla de la importancia de “la sostenibilidad en el uso de los recursos, la anticipación y la resiliencia”⁴⁷

Aunque la idea del SIE también queda reflejada en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, este punto queda desdibujado como la sexta línea de acción estratégica para avanzar en la seguridad económica y financiera, pero solo como una herramienta de apoyo más (entre otras que no especifica) para el fomento de los mecanismos de coordinación adecuados.⁴⁸ Si bien es verdad que dicha estrategia aboga por crear un Sistema de Seguridad Nacional en el que se incluiría dentro de uno de los llamados comités especializados los temas económicos al más alto nivel.

Lo cierto es que a día de hoy el SIE o cualquier otra estructura de similares características sigue sin arrancar debido principalmente a las tensiones internas entre distintos ministerios, luchas de poder entre distintas partes de la Administración española que entienden que deberían hacerse cargo de estas funciones (Ministerio de Economía, Presidencia...) y la reticencias que tiene el Centro Nacional de Inteligencia a “externalizar” este tipo de funciones incluyendo a otros agentes fuera de su Casa con los problemas que les está dando el CICO y el CNCA y con los problemas que tienen de reorganización de personal, ahora que el final de ETA parece más cerca.⁴⁹

Sin embargo, evitar duplicidades y compartir información dentro de la propia Administración sería paradójicamente uno de los objetivos principales del SIE con el fin de generar posiciones comunes algo que parece ser que choca a día de hoy con las luchas internas de poder dentro de los distintos Ministerios.

En aparente concordancia con lo anterior, en los servicios de inteligencia españoles se percibe una creciente inquietud por los asuntos empresariales y económicos. Sin embargo, en la práctica, a juzgar por el grueso de su trabajo y su asignación de recursos humanos y económicos, en España hay aún una transición pendiente. Ésta requiere un cambio cultural tanto en la manera en la que se perciben a sí mismos los servicios de inteligencia, como en la forma en la que se relacionan con las empresas y con los demás ámbitos públicos.

Tanto la Estrategia de 2011 como la de 2013 hacen referencia a la responsabilidad del sector privado y a la necesidad de definir un procedimiento adecuado de cooperación entre entidades privadas y autoridades públicas respectivamente.⁵⁰ Ciertamente es que urge la colaboración público privada en materia de inteligencia permanente y eficaz, más allá del puro suministro de coberturas por parte del sector privado a la parte pública y de la contrastación – a menudo apresurada – de referencias de posibles contactos o agentes por parte de la parte pública en favor de las empresas. Esta situación, en la que nos encontramos en la actualidad, ha de entenderse como fruto de una relación tradicional del mundo inteligencia con el de la empresa que ha sido puntual, táctica y carente de concepto. En España, hasta hace muy poco, economía y empresa se consideraban ajenas al interés de quienes han estado tradicionalmente a cargo de hacer inteligencia en el sector público, pero

⁴⁷ “Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto compartido” (2013), Gobierno de España, p.2, p.9

⁴⁸ *op. cit.*, p.44.

⁴⁹ Sanz Roldán, Félix: “El Centro Nacional de Inteligencia ante el reto de la seguridad Económica”, *Inteligencia y Seguridad*, nº 9 (Diciembre de 2010), p.18.

⁵⁰ “Estrategia Española de Seguridad” (2011), p.85; “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p.44; Barrería, José Luis: “El Servicio Secreto entra en la Guerra Económica”, *El País*, 26 de marzo de 2012, en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/03/26/actualidad/1332762326_179566.html.



también nuestras empresas han sido esquivas con los responsables de velar por los intereses públicos o incluso los han visto con recelo y hasta prevención.

5. Conclusión

En lo referente a cuestiones de inteligencia económica para el soporte a las decisiones estratégicas, “la Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto compartido” de 2013, aunque presenta diferencias con respecto a la anterior, podemos considerarlo un documento inercial, que presenta una solución de compromiso sin acuerdos sustantivos en lo que las necesidades específicas en materia de inteligencia.

El documento presenta la inteligencia económica de forma generalista, sin concretar un desarrollo posterior y basándose en soluciones de compromiso recurrentes en este tema. Como por ejemplo la panacea de la competición, que si bien es cierto que es muy importante en la actualidad, no podemos perder de vista la realidad que presenta cooperar entre las distintas partes de la propia Administración pública española; donde existe una importante dificultad tanto de comunicación como de cooperación que impide la creación de un sistema de inteligencia económica integrado que englobe a todos los actores de la Administración al más alto nivel. Lo cual sería deseable no solo para eliminar duplicidades, sino que también ayudaría a conseguir maximizar el uso de unos recursos cada vez más escasos y mejorar la eficiencia.

Si esta es la situación dentro de la propia Administración, no podemos ser tan ilusos de presentar la cooperación con otros actores como la clave para hacer frente tanto a las amenazas transnacionales como a las de carácter asimétrico ya que no podemos perder de vista que los Estados compiten entre sí en multitud de situaciones y los servicios de inteligencia son, por tanto, una parte más de la maquinaria estatal y por tanto defensores del interés nacional. La cooperación y el dialogo son importantes, pero en este campo, más que en cualquier otro, se coopera cuando existe una percepción de amenaza compartida que alinean unos intereses compartidos.

En esta misma línea, la inteligencia, en cualquier contexto y estructura sirve para entender la realidad, para darle sentido y tomar mejores decisiones por lo que en este caso, lamentablemente, la falta de entendimiento del contexto internacional y del entorno (a través de informaciones precisas que permitan hacer las preguntas adecuadas), condiciona las líneas de acción que recogen las dos Estrategias de Seguridad estudiadas para proteger esos llamados intereses nacionales, más aun cuando en España ya hemos perdido la soberanía económica. Pero también impide trabajar de forma proactiva en minimizar el impacto de los riesgos y amenazas al tiempo que limita nuestra capacidad de aprovechar las oportunidades.

Decía el Ministro de Defensa Español, Pedro Morenés, en diciembre de 2013, “*Tenemos que ser responsables de nuestra seguridad. Hay que tener en cuenta la realidad del mundo en el que vivimos, ya no vale teorizar. España necesita definir capacidades estratégicas para hacer frente a un entorno inestable e impredecible*”.⁵¹ No podemos estar más de acuerdo con estas afirmaciones, lástima que la Estrategia de Seguridad Nacional vaya por otros derroteros y no haga hincapié en lo esencial mejorar el bienestar y la seguridad de los españoles.

⁵¹ Morenés, Pedro: “La industria de defensa en España: Una estrategia de futuro”, Madrid (3 de diciembre de 2013).



Estos documentos introducen con calzador el tema de la inteligencia, sin entender realmente cómo puede articularse posteriormente un desarrollo posterior, dejando claro que las prisas y el carácter de urgencia son malos consejeros para una gestión eficiente del cambio ante un entorno dinámico que trata de ponerle cara al quién al tiempo que responde al cómo y al porqué. Un entorno lleno de incertidumbres que necesita herramientas que ayuden a la promoción del crecimiento y de la innovación y protección contra los actos delictivos, el desequilibrio de los mercados y control, contra las acciones especulativas y la creciente pérdida de control de la soberanía en materias económicas. En definitiva, estamos hablando de promover la influencia e incrementar la capacidad de resistencia.

Aunque en la Estrategia de 2013 no se explica cómo, parece claro que el desarrollo legislativo ulterior creará un Sistema de Inteligencia Económica, está por ver qué Ministerio lo controlará y qué asignación presupuestaria tendrá. Lo que sí parece claro es que dicho sistema se tendrá que ocupar no sólo de identificar riesgos y amenazas de carácter económico para España y proteger nuestros activos y sectores estratégicos críticos, sino también de la mejor penetración de las empresas españolas en los mercados exteriores. Es decir, tendrá que mejorar la cooperación público privada con el fin de mejorar la posición relativa del tejido empresarial español a través de la inteligencia empresarial con el fin de ayudar a identificar fortalezas y debilidades de la empresa orientadas al pleno desarrollo de su potencial humano y tecnológico.⁵² Donde el ICEX: España exportación e inversiones, está llamado a jugar un papel clave.

Por último, el reto de la inteligencia no sólo está en manos del Estado, la Empresa deberá concienciarse de la importancia de la implantación de este tipo de herramientas en los distintos niveles de sus estructuras. Para lo cual será clave el desarrollo de una llamada cultura de inteligencia con el fin de que la clase empresarial española y sobre todo las PYMES españolas conozcan cada vez más el potencial de este tipo de herramientas. Pero también sería recomendable la difícil tarea de la creación de unos estándares nacionales en relación a la oferta privada en materias de inteligencia con el fin de regular y profesionalizar el desempeño de labores de inteligencia en el sector privado.

⁵² de la Fuente Luis y Zunzarren, Hugo: “ Inteligencia Económica y Empresarial”, *Cinco Días*, 20 de junio de 2013 en http://cincodias.com/cincodias/2013/06/19/economia/1371656941_889831.html; Serra del Pino, Jordi: “Hacia un modelo de inteligencia holístico”, *Revista Hipótesis*, 4 de junio del 2013, en <http://revistahipotesis.com/2013/04/30/hacia-un-modelo-de-inteligencia-holistico/>.